

# 欧盟共同外交与安全政策对 欧盟合法性的影响

杜永佳

**摘 要** 在饱受争论的欧盟合法性问题上,只把欧盟作为一个整体来研究是不够的,还应该把组成欧盟的各个机制作为研究对象,从更为细节的角度来分析问题。本文以共同外交与安全政策为例对欧盟整体的合法性进行分析。法理型合法性、规范合法性、程序合法性以及绩效合法性是欧盟合法性的主要来源,而欧盟共同外交和安全政策作为欧盟的“三大支柱”之一,对欧盟的法理型合法性有加强作用,因此欧盟要想进一步提高其合法性,就必须对共同外交与安全政策进行改革。

**关键词** 欧盟 共同外交 安全政策 合法性

**作者简介** 杜永佳 厦门大学。

**中图分类号** D80

**文献标识码** A

**文章编号** :1009-0592(2016)05-145-02

在欧洲一体化进程中,欧盟的合法性问题受到人们的广泛讨论。目前学术界中的大部分研究都倾向从整体、宏观、全局的角度分析欧盟的合法性问题,而从个体、微观、局部的角度分析欧盟某个机制的研究比较少。

本文首先会对欧盟合法性问题进行分析,说明欧盟合法性来源于那几个方面。然后再从这几个方面去研究欧盟共同外交与安全政策,由此推断共同外交与安全政策对欧盟整体的合法性具有怎样的影响。最后,本文对通过个别机制研究欧盟整体合法性的方法进行总结。

## 一、欧盟合法性问题的争议

起初,欧盟一体化主要是由政治精英主导的,欧洲民众则在这个政治进程中扮演较轻的角色,但他们默认了政治精英的大多数行为,在当时并没有对欧共体的合法性产生质疑。然而,随着欧洲一体化的继续发展,这种共识被打破了。

对欧洲一体化持乐观态度的学者认为,作为一个政府间国际组织,欧盟的合法性和民主性是不言而喻的,不存在的民主赤字,更不存在合法性危机。比如说,穆拉维斯基在《为民主赤字辩护,重新评估欧盟的合法性》中阐述了欧盟不存在民主赤字和合法性危机的看法。第二种比较中立的态度是,欧盟虽然不存在民主合法性危机,但是却存在信用危机。持这种观点的代表人物是马琼,他认为欧盟作为一个管制国家,评价其合法性关键是评估欧盟是否有效地完成了成员国政府委托给它的任务。由此可见,与其说欧盟不存在民主合法性危机,不如说它存在信用危机。

但是,绝大部分欧洲学者都认为欧盟存在合法性危机。这些危机包括:一是行政权的上升和成员国议会控制的下降;二是欧洲议会的权力太小;三是欧洲议会选举缺少欧洲因素;四是欧盟与选民之间产生距离;五是欧盟的新自由主义政策在许多成员国得不到多数选民的支持。

## 二、欧盟合法性的衡量标准

根据不同的标准,可以将合法性分为不同类型。如果按照被

统治者服从统治者的不同动机,可以将合法性分为三种类型,即:法理型合法性、传统型合法性和个人魅力合法性;如果按照抽象的价值原则进行区分,合法性可以分为经验主义合法性和规范主义合法性;如果根据合法性的稳定程度进行区分,则可以分为选举合法性、程序合法性、政策合法性和绩效合法性。

首先,若以个人魅力型合法性、传统型合法性和法理型合法性标准考察欧盟的合法性问题,我们会发现欧洲超国家机构的领导人难以获得那种存在于民族国家内部的因对卓越的政治领导人的崇拜和拥戴所致的合法性。

其次,如果从规范合法性与经验合法性的维度透视欧盟的合法性,不难发现欧盟倡导的价值和思想代表了西方社会的主流价值。因此,它具有规范合法性基础。但另一方面,由于欧洲一体化长期脱离欧洲普通民众,在政策制定程序上的透明性、民主性,普通民众的知情权、参与权和监督权都没有得到很好实现,因此欧盟所代表的原则与价值就难以对民众产生足够多的吸引力,其规范合法性也因此受到削弱。

最后,还需要透视欧盟选举合法性、程序合法性、政策合法性和绩效合法性的基础。因为欧洲议会长期在欧盟各机构中处于弱势地位,因此它难以增进欧盟的选举合法性;由于欧盟超国家民主的运作基本上是以欧洲法为运行指南的,因此欧盟应该具有较好的程序合法性基础;由于民众会去比较欧洲一体化前后的生活水平和经济状况评判欧盟的绩效合法性,所以,欧盟的绩效合法性要视具体情况而定;最后,通过将民众吸纳到政策过程中,让民众和决策者一起分担政策的风险,将有利于增加民众对欧盟整体的认同。总而言之,政策合法性和程序合法性成为了欧盟合法性的主要根基。

## 三、欧盟共同外交与安全政策的历史渊源及现状

共同外交和安全政策形成和发展,有其思想根基、内在逻辑以及历史和事实依据。对于它的深层次历史和现实发展动力,可以从以下几个方面来分析:第一,欧洲联合的长久理想是共同外

交与安全政策得以产生和发展的思想出发点。第二,欧洲一体化的内在逻辑是推动共同外交与安全政策的内在动力。第三,欧盟身份认同和角色意识的发展要求实施共同外交与安全政策,以便为发挥其应有作用提供力量支持。第四,全球化和多极化的发展及其带来的挑战是共同外交与安全政策提出和发展的一个深层次国际动因。

自欧盟成立以来,它的共同外交与安全政策存在着许多问题。

一是超国家权力与国家主权之间的紧张。欧洲一体化历史上一一直存着如何处置国家主权与超国家权力问题。各成员国间在一体化中既有维护国家主权、国家利益和价值的倾向,但同时为了战略上的考量,又不得不将部分国家主权让渡给欧盟。

二是欧盟成员国国家利益上的分歧。各国政府之间的对外政策和立场不尽相同或者并非一直协调的。根据不同情况,各国倾向于采取各自行动。法国对支持发展共同外交与安全政策的共同机制表现的最为主动,德国、意大利、西班牙和葡萄牙有条件的支持共同外交和安全政策,比利时、荷兰和卢森堡对共同外交安全政策没有任何保留,也不对扩大趋同性提任何重要条件;而其他国家,尤其是丹麦和希腊等国,对共同外交和安全政策热情不高,有时甚至很低。

三是共同外交与安全政策现实运作中的难题。以科索沃战争为例,西欧大国给予解决危机,却又无能为力。实际上,欧盟要发展独立防务,如何处理和解决欧洲共同防务与北约之间的关系,或者说是与美国的关系变得至关重要。美国认为,无论任何危机的发生时,应该首先在北约内讨论解决办法,而不是在欧洲内部进行。欧盟则认为应首先应该在盟国之内讨论,然后再同美国协商。然而,即使欧盟各国期望有关各方能够对欧洲的安全分工做出安排,欧盟在这种安排中也还很难摆脱美国的影响。

#### 四、共同外交与安全政策对欧盟合法性的影响

如前文所述,欧盟的合法性主要来源于法理合法性、规范合法性、以及程序合法性,而它的绩效合法性要根据具体情况来定。因此,我们需要从这几个方面对欧盟共同外交与安全政策逐一进行分析,来判断它对欧盟整体的合法性有怎样的影响。

就法理型合法性而言,1991年12月,《马斯特里赫特条约》首次将共同外交与安全政策写入条约并建立了有关的政策机制。条约规定在政治联盟框架内实现欧盟各国共同外交与安全政策。1997年在欧盟《阿姆斯特丹条约》中,共同外交和安全政策被摆在了更突出的位置。2003年2月生效的《尼斯条约》对共同体外交与安全政策进行了进一步修改,提高了欧盟对国际危机的处理技能。由此可知,共同外交与安全政策是有充分法律基础的,因此它可以提高欧盟的法理型合法性。

针对规范合法性,需要从两个面向进行分析。首先,共同外交与安全政策背后的理念是推动欧洲的一体化进程,由于欧洲一

体化是符合欧洲人普适价值观的,因此它的理念是具有规范合法性的。但是在实践中,欧盟有时会沦为美国的附庸,而欧盟的共同防务机制由会被北约掣肘,这样一来就违背了优先维护欧洲人权益的初衷,因此会使其规范合法性大打折扣。

在程序合法性方面,虽然欧盟的决策与行动符合民主的程序,但实际上在成员国之间很难形成一致意见,要采取一致的共同行动就更难。再次就是运作机制上的行动不协调、效用欠佳、行动不权责受限等问题。这些导致欧盟在对外实施共同外交与安全政策上的行动过于迟缓,缺乏有效的执行手段。因此共同外交与安全政策不利于欧盟的程序合法性建设。

至于绩效合法性,从科索沃战争的例子中就可可见一斑。在1999年3月北约空袭前,科索沃冲突并没有直接损害到欧盟的安全。科索沃战争后,大规模的难民潮使欧盟及其成员感到不安。相似的局面在几年后的伊拉克战争和阿富汗战争中也都有出现,因此共同外交与安全政策在很大程度上动摇了欧盟的绩效合法性的基础。

#### 五、结论

欧盟作为一个介于国家与国际组织之间的自成一类的政治实体,它的合法性问题会对提前的最终发展目标产生深远影响。对欧盟合法性的讨论只局限于宏观角度是不够的,应当辅之以针对某个机制的微观、具体、局部的研究。

通过本文的分析,我们可以对通过具体机制研究欧盟合法性的方法建立一个模型。首先,要对欧盟的合法性来源进行详尽的分析,找到欧盟的合法性来自于哪些因素。其次,针对某一个具体的机制进行分解,从欧盟不同的合法性来源入手,分析该机制对这些因素都有怎样的影响。最后,通过综合部分与整体之间的关系,说明该机构是如何影响欧盟整体合法性的。

以共同安全与防务政策为例,通过分析,我们发现它可以加强欧盟的法理合法性,但是在规范合法性、程序合法性和绩效合法性上都有削弱的作用。这说明在欧盟的进一步发展中要对其共同安全与防务政策进行较大的调整。如果欧盟的支柱力量发展不均衡,将会阻碍欧洲一体化的最终目标的实现。

#### 参考文献:

- [1]朱贵昌. 欧盟政体的特点与欧盟合法性问题之争. 当代世界社会主义问题. 2008(2).
- [2]马珂. 欧盟合法性与共同公民身份. 学术探讨. 2007(1).
- [3]雷建锋. 欧盟多层治理与政策. 北京:世界知识出版社. 2010.
- [4]张茂明. 欧洲联盟国际行为能力研究. 北京:当代世界出版社. 2003.
- [5]张茂明. 共同外交与安全政策:机制、动力与问题//罗天虹等主编. 欧盟共同外交和安全政策与中国-欧盟关系. 北京:法律出版社. 2002.
- [6][意]阿蒂纳. 等著. 刘伟. 等译. 全球政治体系中的欧洲联盟. 北京:中国社会科学出版社. 2009.
- [7]陈绍锋. 共同外交与安全政策的动态发展及其制度性缺陷——以科索沃战争为个案//罗天虹等主编. 欧盟共同外交和安全政策与中国-欧盟关系. 北京:法律出版社. 2002.
- [8]董利胜. 等. 中国人看欧盟:现状、成因及其政策涵义. 北京:社会科学文献出版社. 2012.
- [9]丁银河. 冷战后欧洲联盟多边外交战略研究. 武汉:武汉大学出版社. 2011.